

TIDSSKRIFT FOR  
**VELFERDSFORSKNING**

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON



UNIVERSITETSFORLAGET

Årgang 21, nr. 1-2018, s. 39-58

ISSN online: 2464-3076

10.18261/issn.2464-3076-2018-01-03

# Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester

## The Authorities' Expectations of Family Carers as Co-Producers of Care Service

Line Margrethe Jenhaug

Doktorgradsstipendiat

Høgskolen i Innlandet

[line.jenhaug@inn.no](mailto:line.jenhaug@inn.no)

### SAMMENDRAG

Den norske velferdsstaten er under press, spesielt på grunn av den forestående eldrebølgen. I denne artikkelen analyseres Meld. St. nr. 29 (2012–2013) «Morgendagens omsorg», for å belyse hvilke forventninger myndighetene har til pårørende som samprodusenter av omsorgstjenestene. Som metodisk verktøy brukes Bacchis kritiske diskursanalytiske metode kalt «What's the problem represented to be». Analysen viser at stortingsmeldingen benytter en ansvarsdiskurs og en motivasjonsdiskurs i omtale av samarbeidet med lite vektlegging på innflytelse i tjenesteutformingen. Dette viser en ønsket samproduksjon som harmoniserer forholdet mellom tjenestene og pårørende, og som ikke nødvendigvis vil bidra til økt verdiskaping for pårørende og brukerne av omsorgstjenester. Det diskuteres til slutt hvordan denne formen for samproduksjon med pårørende kan påvirke både pårørendes identitet og tjenestenes forventninger, spesielt til kvinner som pårørende, og at dette kan bidra til økt ulikhet mellom kjønn og i levekår.

### Nøkkelord

samproduksjon, pårørende, omsorgstjenester, velferdsstaten, diskurser

## ABSTRACT

New modes of collaboration with family carers is a political aim in care services in Norway, especially because of an upcoming demographic change with more elderly people compared to the workforce. To find what kind of co-production the government is aiming for, the white paper Meld. St. no. 29 (2012–2013) is analyzed. The analytical tool is based on Bacchi's critical discourse analysis called «What's the problem represented to be». The results show the presence of a responsibility discourse and a motivation discourse in the white paper, and a lack of discourse based on power sharing and partnership. Family carers are thus weighted as care work contributors and not as experts and partners in co-producing care services. The analysis shows expectations of a co-production that harmonizes the relationship between services and family carers, and that does not necessarily contribute to increased value co-creation for family carers and users. It is considered possible that these expectations may lead to increasing privatization, with care work transferred back to the families; which may in turn prevent gender equality and increase disparities in living standards.

## Keywords

co-production, family carers, care service, welfare state, discourse

## INNLEDNING

Velferdsstaten står overfor store utfordringer. Omsorgssektoren er først og fremst utsatt på grunn av «eldrebølgen», som i Norge fra år 2020 vil legge et stort press på tjenestene (Holmøy, Kjølvik og Strøm 2014). Utfordringene skaper ifølge myndighetene behov for å tenke nytt i helse- og omsorgspolitikken, og ulike offentlige dokumenter beskriver blant annet et innovativt samarbeid med pårørende som et nødvendig satsingsområde i framtidens omsorgspolitik (Meld. St. nr. 26 (2014–2015); Meld. St. nr. 29 (2012–2013); NOU 2011:11; NOU 2011:17). Hvordan samarbeidet mellom tjenestene og pårørende blir framover vil påvirke pårørendes levekår, i tillegg til at det kan ha innvirkning på mer generelle endringer av velferdsstaten. Dette samarbeidet er tema i artikkelen. Artikkelen er en analyse av Meld. St. nr. 29 (2012–2013); Morgendagens omsorg (omsorgsmeldingen), for å finne hvilke føringer som legges for pårørendesamarbeid i omsorgstjenestene framover. Det analyseres generelle, overordnede føringer for bidrag i omsorgen for andre, og de konkrete tiltakene som foreslås gjennom «program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020». Teori om samproduksjon benyttes for å vurdere myndighetenes forventninger.

Samproduksjon (co-production) er blitt et populært begrep i offentlig reformarbeid verden over (Osborne, Radnor og Strokosch 2016), og har også blitt et mer vanlig begrep i norsk velferdspolitik de senere årene. Christensen og Fluge (2016) tar for seg brukermidvirkningsdiskurser i eldreomsorgen ved analyse av policydokumenter. De finner at brukermidvirkning har gått over i en samproduksjonsdiskurs, som betyr at tjenestene blir mer individuelle, og at de eldre får mer ansvar i tillegg til rettigheter som en del av omsorgstjenestene. Askheim (2016, 2017) viser til at politikken har dreiet brukermidvirkning mer generelt i retning av en samproduksjonsdiskurs, det vil si å frigjøre ressurser hos den enkelte, og dermed også forvente større bidrag i tjenestene. Samtidig finnes det ulike teo-

retiske tilnærminger til samproduksjon, og hvordan tolkninger i praksis samsvarer med teorien og mulige konsekvenser av bestemte tolkninger er lite utforsket. I denne artikkelen vil jeg undersøke hva som ligger i forventningene til samarbeidet med pårørende ved å sammenligne diskursene som kommer fram i analysen med teori om samproduksjon.

Pårørendebegrepet dekker her familie som for eksempel søsken, foreldre og barn, eller andre nærstående. Også i myndighetenes beskrivelser brukes begrepet, som i «Program for en aktiv og framtidsrettet *pårørendepolitikk* 2014–2020» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):21). Pårørende kan ifølge Rønning og Solheim (1998) også regnes som brukere av omsorgstjenester, ved at tjenestene enten direkte eller indirekte hjelper den pårørende. Direkte hjelp kan være for eksempel at avlastningstjenester innvilges for at den pårørende skal få hente seg inn, og den pårørende kan kalles primærbruker av tjenesten. Indirekte hjelp får den pårørende når en er trygg på at brukeren får riktig hjelp som en selv ellers måtte utført, for eksempel ved trygghet for at voksne barn med en funksjonsnedsettelse får leve godt i egen bolig. Den pårørende kan da kalles sekundærbruker. I denne artikkelen regnes pårørende som en del av brukersida i tjenesteytingen.

Artikkelen skiller ikke mellom ulike brukergrupper, da hensikten er å analysere mer overordnede, generelle signaler angående pårørendesamarbeid.

Som bakgrunn for analysen vil jeg først redegjøre for litteratur om samproduksjon og utvikling av velferdsstaten, samt forskning om pårørendeomsorg. I analysedelen er formålet å finne fram til ulike diskurser om pårørendesamarbeid, hvilket perspektiv som mangler, og se det i sammenheng med samproduksjonsteori. Til slutt vil funnene, samt mulige konsekvenser av omsorgsmeldingens fokus, diskuteres ytterligere.

### Teorier om samproduksjon

Begrepet samproduksjon (co-production) handler om sivilbefolkningens bidrag i tjenesteyting. Teoriutviklingen om samproduksjon i offentlig sektor har gått i to ulike retninger, som stammer fra henholdsvis litteratur innen «public administration» (PA) i offentlig sektor og «service management»-tradisjonen (SM) fra privat sektor.

#### *PA-tradisjonen*

Innen offentlig sektor var det først Ellinor Ostroms forskning på offentlige tjenester i lokalmiljøer i USA på 70-tallet som førte til en konkretisering av samproduksjonsbegrepet. Hun konkluderte med at offentlige tjenester ikke produseres av det offentlige alene, men at sivilbefolkningen og de som tjenestene rettes mot bidrar mye i tjenesteytingen.

Co-production describes processes through which diverse inputs are contributed by individuals and organizations that are not part of an official government agency primarily responsible for producing a particular public good or service (Ostrom 2012:xv).

Parter i samproduksjon kan altså være både individer og organisasjoner som ikke er en del av den offentlige organisasjonen. Det er viktig at det legges til rette for at brukere av tjenester får ha innflytelse i tjenestene, og Ostrom og Ostrom (1977:24) forklarer om offentlige organisasjoners rolle:

[...] An efficient public service delivery system will depend upon service personnel working under conditions where they have incentives to assist citizens in functioning as essential coproducers.

Jo mer brukere får ha innflytelse i tjenesteproduksjonen, jo bedre og mer effektive blir altså tjenestene, ifølge forfatterne.

Samproduksjonsbegrepet har blitt utviklet videre innen denne tradisjonen i forskning på offentlig sektor, begrepet graderes ofte ut fra innflytelse og maktfordeling til brukersiden (Needham 2007; Needham og Carr 2009; Pestoff 2009, 2012), og får slik et normativt innhold. Needham og Carr (2009:1) ser samproduksjon som «active input by the people who use services, as well as – or instead of – those who have traditionally provided them». Her vektlegges at de som mottar tjenestene er samarbeidspartnere og i noen tilfeller kan ta over deler av tjenesteproduksjonen. Begrepet «active input» ses her som innflytelse i tjenestene, og kan komme i tillegg til eller erstatte input fra offentlige tjenesteytere.

Co-production demands more active involvement and decision-making by the person using a service, and puts more emphasis on 'relational' rather than 'transactional' approaches to delivery. In other words, it sees service outcomes as achieved through person-centred relationships on the frontline, rather than mechanized service-centred delivery to a person who can then express satisfaction or dissatisfaction» (Needham og Carr 2009:3).

Samproduksjon innebærer dermed at noe tilføres tjenesteytingen, i form av et partnerskap med brukeren. I teori om offentlig sektor defineres også ofte samproduksjon vidt, hvor ulike parter kan være samprodusenter på ulike nivå i tjenesteytingen (Torfing, Sorensen og Roiseland 2016). Begrepet brukes også ofte i samme betydning som samskaping (Voorberg, Bekkers og Tummers 2015). En mekanisk levering av tjenester skal altså erstattes med fokus på relasjoner, og Needham og Carr (2009) deler samproduksjon inn i ulike nivåer ut fra grader av reell maktoverføring til brukeren. Bare det tredje og øverste nivået betegnes som ekte samproduksjon. Jo mer likestilt partnerskapet med brukeren er, jo bedre resultater oppnås gjennom samproduksjon (Torfing mfl. 2016).

I de tilfeller hvor brukeren ikke selv kan ta ordet, vil andre nærstående personer kunne ivareta brukermedvirkningen på vegne av brukeren. Pårørende kan ha mulighet for innflytelse på tre områder: Makt og innflytelse når det gjelder utvikling av tjenestene, medbestemmelse over eget bidrag i den enkeltes tjenester, og innflytelse i tilbudet som den enkelte bruker skal motta. Det siste gjelder der hvor brukeren tillater å involvere pårørende og der brukeren ikke er i posisjon til å ta avgjørelser på egne vegne.

### *Public service dominant logic*

Osborne med flere har utviklet et perspektiv på samproduksjon i offentlig sektor som kalles «public service dominant logic» (PSDL) (Alford 2016; Osborne 2010; Osborne, Radnor og Nasi 2013; Osborne, Radnor og Strokosch 2016; Osborne, Radnor, Kinder og Vidal 2015). PSDL bygger på og er inspirert av «service dominant logic» (SDL) (se bl.a. Vargo og Lusch 2004, 2008). SDL funderes på teori om private markeder, og er basert på at samproduksjon mellom tjenesteyter (produsent) og bruker/kunde alltid finner sted i tjenesteproduk-

sjon. Dette bygger på at en viss grad av samarbeid er nødvendig for å få ytt tjenesten, enten aktivt og frivillig eller også uvillig fra mottakerens side. Det er nødvendig at tjenesteyter tar utgangspunkt i denne samproduksjonen og legger til rette for økt samarbeid med kunden, slik at det skapes verdi for kunden. Slik styrkes organisasjonens bærekraft. Opplevelsen av verdi vurderes av mottakeren, og er resultatet av at forventningene møter erfaringene i samproduksjonen (Osborne mfl. 2016). «[...] Value is co-created through co-production» (ibid.:5), det vil si at samskaping og samproduksjon defineres ulikt, samtidig som samskaping av verdi er en del av samproduksjonen. Offentlig ansatte må ifølge PSDL, i motsetning til i teori basert på PA, erkjenne at samproduksjon alltid er innbakt i leveringen av tjenester, og at de har behov for kunnskapen som brukerne sitter med. Samproduksjon defineres her mer snevert enn i PA-litteraturen til å gjelde møtet mellom kun bruker og tjenesteyter.

PSDL erkjenner samtidig at det offentlige må ta flere hensyn enn i privat markedsføring, ved at målet er å skape verdi for hele samfunnet (public value (PV)), ikke først og fremst økonomisk bærekraft for bedriften (Osborne mfl. 2013; Osborne mfl. 2016; Osborne mfl. 2015). Alford (2016) og Osborne mfl. (2016) problematiserer forholdet mellom PV og brukerens private verdi i samproduksjonen av offentlige tjenester, noe som kaster lys over offentlige tjenesters utfordringer i samproduksjon med brukersida.

Mens bærekraft i privat sektor ofte er det samme som økonomisk lønnsomhet, er det altså i offentlig sektor ifølge PSDL i større grad å skape felles, offentlig verdi, og samproduksjonen med brukerne blir viktig for dette målet (Alford 2016; Osborne mfl. 2016). Eksempler på offentlige, felles verdier kan være økonomisk bærekraft for sektoren og demokratisk innflytelse i egne tjenester (Bryson, Crosby og Bloomberg 2014), og i Norge kan vi si at for eksempel likestilling, demokrati og mulighet for deltakelse i arbeid er offentlige verdier. Offentlige verdier kan også være i konflikt, og løsninger kan reflektere hva som ses som løsninger på bestemte problemer i en gitt kontekst (Alford og Hughes, 2008). Brukerne har makt ved at de offentlige tjenestene er avhengige av de enkelte brukernes vilje til samarbeid for å kunne skape gode, allmenne tjenester. Osborne mfl. (2016) beskriver det som viktig at både brukersida og tjenesten aktivt engasjerer seg i samproduksjonen for å skape bedre tjenester og økt verdi for partene, samtidig som den tekniske samproduksjonen er uunnngåelig. Det stilles altså krav til brukeren om å ta ansvar for å bidra, hvis tjenestene skal skape verdi for en selv og for samfunnet.

For at offentlig sektor skal kunne få et bidrag fra brukerne, må de ifølge Alford (2016:683) vite hva de ønsker fra brukerne, og hva brukerne ønsker fra dem:

The [public] manager has to first discern clients' roles within the whole «service system» as a co-producer, second what work is required from them, and third what the organization can do to encourage it.

Offentlige organisasjoner kan ønske bidrag fra brukerne i form av informasjon og/eller utføring av arbeid (Alford 2016). Hva organisasjonen må gjøre for å motivere brukeren til å bidra har i offentlige organisasjoner ofte med både materielle og ikke-materielle verdier å gjøre, det kan være brukerens opplevelse av å gjøre en forskjell i å oppnå felles, ønskelige mål, eller ulike varianter av individuelle, personlige ønsker for samproduksjonen (Alford

2009; Bovaird, Van Ryzin, Loeffler og Parrado 2015). Osborne og Alford forklarer viktigheten av engasjement i samproduksjonen for begge parter, men samproduksjon som PSDL problematiserer ikke maktubalanse som sådan, og innebærer dermed ikke brukermedvirkning i tradisjonell forstand. En kan stille spørsmål ved om samproduksjon med brukersida når det gjelder de mest marginaliserte og ressursvake brukerne i realiteten kan skape verdi for brukerne hvis en ikke problematiserer en nøye dokumentert opplevelse av maktesløshet i samfunnet.

Samproduksjons- og samskapingsbegrepet har også blitt kritisert for et harmoniperspektiv på samarbeidet mellom brukere og tjenester, hvor begrepene blant annet tilslører maktkonstruksjoner. Williams, Kang og Johnson (2016) introduserer begrepet «co-contamination», som viser til negative utfall av samproduksjon. Ved bruk av empirisk materiale fra to case-studier kommer de fram til at maktubalanse og stereotypiske fordommer i samproduksjon kan gi negativ innvirkning på offentlige, felles verdier i samfunnet. «Co-destruction» (samødeleggelse) brukes som begrep av Echeverri og Skålén (2011), hvor de viser hvordan handlinger gir betingelser for enten samskaping eller samødeleggelse av verdi i praksis i offentlige tjenester. Det er altså grunn til å spørre om samproduksjon nødvendigvis vil føre til økt verdi både for samfunnet og for brukerne som samproduserer en tjeneste.

Oppsummert kan vi si at samproduksjon jamfør både teori fra PA-perspektivet og PSDL ser brukerne som eksperter som er verdt å lytte til, mens begrunnelsen og verktøyene for å lykkes med dette er noe ulike. Svaret på en tradisjonell ovenfra-og-ned-produksjon av offentlige tjenester jamfør teori fra PA er å samprodusere med brukersida ved å overføre makt i partnerskap med brukeren, mens det ifølge PSDL er å anerkjenne at brukerne alltid samproduserer, at offentlige organisasjoner er avhengige av brukernes verdiopplevelse, og at hvilke verdier som er viktige for brukeren må avklares.

## INDIVID OG VELFERD

Den sosialdemokratiske velferdsstatens universelle ordninger og rettigheter gir individuell frihet, likestilling og sikrer en viss levestandard. Juhila, Raitakari og Löfstrand (2016) tar for seg hvordan økende liberalisering fører til en policy preget av en ansvarliggjøringsdiskurs som gjenspeiles i velferdstjenestenes krav til brukerne, også som nevnt i samsvar med Christensen og Fluge (2016) og Askheim (2017). Andersen (2012) viser hvordan det stadig blir større krav til egeninnsats for å fortjene arbeidsledighetsstønad i Sverige og Danmark, og ifølge Ringen (2006) har den skandinaviske velferdsstaten gått fra å være en «vi skal ta vare på deg»-velferdsstat til en «ta vare på deg selv»-velferdsstat. Det kan altså se ut som at gode velferdsordninger både fører til større krav om rettigheter fra borgerne og samtidig til en generell forventning fra storsamfunnet om at borgerne skal ta større ansvar for seg selv. Kvist og Greve (2011) ser en endring fra universalisme mot individualisme i samfunnet ved gjennomgang av velferdsordninger for barnefamilier, eldre, syke og arbeidsledige, hvor blant annet lønnet arbeid blir stadig viktigere for å gjøre seg fortjent til offentlige goder. De ser også at de rikeste i økende grad benytter private tjenester, og individualiseringen kan dermed føre til en privatisering av velferdsstaten (Ervasti, Andersen og Ringdal 2012; Greve



2011; Kvist og Greve 2011). Vabø og Szebehely (2012) ser for seg en velferdsstat hvor eldre uten god økonomi i større grad blir avhengige av pårørendes hjelp, mens de bemidlede vil kunne kjøpe private tjenester. I Sverige ses et økende klasseskille grunnet at omsorgen på den ene siden privatiseres, og på den andre siden blir et familieansvar (Katzin 2014; Sand 2004; Vabø 2004). Kvist og Greve (2011) spør om det framover vil være mulig å forsvare en skattelegging av de som ikke benytter seg av de offentlige tjenestene og stiller av den grunn spørsmål ved om den skandinaviske velferdsstaten fortsatt bør kalles sosialdemokratisk.

Samtidig som individualisme gir mer frihet og valgmuligheter, blir også fellesskapet mindre vektlagt hos den enkelte, universelle ordninger og «dugnadsånden» blir mindre viktig, og den enkelte får et større ansvar for egen lykke. Dette er en utvikling som kan gi grunn til å stille spørsmål ved om pårørende framover vil og kan bidra like mye i omsorgsarbeid, og kan ses som bakgrunn for myndighetenes ønske om å legge til rette for endringer i samarbeidet med pårørende.

Individualisering har i seg både en rettighetsdiskurs og en ansvarsdiskurs. Fra å peke mot rettigheter i etterkrigstida, kan det se ut som om pendelen nå svinger mer mot ansvar. Statens oppgave med å ta vare på innbyggerne blir dermed i større grad overlatt til sivilbefolkningen, noe som vil påvirke også pårørendes ansvar.

#### Pårørendeomsorg

I de senere år har det uformelle omsorgsarbeidet utført av pårørende blitt regnet i årsverk, for å synliggjøre det arbeidet pårørende gjør som ellers ikke blir tatt med i regnskapet i velferdstjenestene (Rønning, Johansen og Schanke 2009). Pårørende står i dag for ca. 100 000 årsverk i helse- og omsorgssektoren, det vil si omtrent like mange årsverk som ansatte utfører (Holmøy mfl. 2014). De regnes derfor som en viktig ressurs i regnestykket i framtidens omsorgsbudsjett. En økning eller nedgang i ulønnet bidrag fra pårørende framover vil påvirke behovet for arbeidskraft i omsorgssektoren, og ved et bidrag på dagens nivå vil det være behov for en dobbelt arbeidsstyrke i offentlig sektor i 2060 sammenlignet med i 2010. Faktorer som kan redusere behovet for arbeidskraft og dermed også utgiftene i helse- og omsorgssektoren er bedre helse hos de eldre, teknologisk utvikling, effektivisering i arbeidet og organisert frivillig arbeid, i tillegg til økt bidrag fra pårørende.

Det ser ut til at mye av pårørendearbeidet i dag i hovedsak er kvinners ansvar. Kvinner reduserer i dag arbeidstiden mer enn menn for å drive pårørendearbeid, og de jobber i gjennomsnitt 7,5 timer mindre pr. uke enn menn (Gautun 2003, 2008; Rønning mfl. 2009). Samtidig er det et mål at kvinner skal delta mer i lønnet arbeid (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Menn gjør mer familiebasert omsorgsarbeid enn tidligere, men det viser seg at tjenesteytere fortsatt har større forventninger til kvinner enn til menn i pårørendearbeid, og at menn stiller høyere krav i møte med omsorgstjenestene enn kvinner gjør (Breimo 2014). Også når eldre hjelpetrengende, og spesielt kvinner, har døtre i stedet for bare sønner, blir de innvilget færre timer med hjemmetjenester. Dette gjelder både i Norge (Jakobsson, Kotsadam, Syse, & Øien, 2016) og i Sverige (Sand 2004). Når voksne med egne barn også skal ta del i omsorg for sine foreldre, og når omsorgsarbeidet generelt blir omfattende, er det kvinner som gjør mest (Herlofson og Ugreninov 2014; Hernes 2014; Pateman 2014). Undersøkelser viser også at kvinner ikke ønsker å utføre mer pårørende-

arbeid til foreldregenerasjonen enn i dag og heller ikke til voksne barn (Daatland, Slagsvold og Åsland 2009; Slagsvold, Daatland, Brunborg og Åsland 2009).

Larkin og Milne (2014) plasserer pårørende i Storbritannia i en samproduksjonssammenheng, og hevder at samproduksjonsbegrepet ikke gir rom for å fokusere på pårørendes perspektiv og deres behov, ved at de blir maktesløse når det gjelder medbestemmelse i innhold og utforming i tjenestene. De viser til at pårørende ikke opplever makt og kontroll i sin deltakelse i omsorgsarbeid. Her vil jeg altså analysere disse forholdene ut fra norske myndigheters føringer.

## METODE

Dokumentanalyser kan utføres som ren tekstanalyse eller en kan analysere diskurser, det vil si det som kommer fram også mellom linjene og i det som ikke sies (Bratberg 2014), noe jeg gjør i denne artikkelen. Diskursbegrepet betyr hvordan fenomener omtales i en gitt kontekst, og kan analyseres ut fra et mål om å se hvordan språket brukes for å fremme ulike synspunkter (Burr 2003; Neumann 2001; Wodak og Meyer 2009). Diskurs kan også analyseres i et mer kritisk lys, hvor en er interessert i hvordan språk og holdninger påvirker sosial praksis og representerer maktstrukturer i samfunnet (ibid.). Denne artikkelen baseres på Carol Bacchis (1999, 2009) kritisk-diskursanalytiske metode, kalt «what's the problem represented to be» (WPR). Metoden har fått stor oppslutning (Bacchi 2009; Bletsas og Beasley 2012), og beskrives som banebrytende i analyse av policy (Bletsas og Beasley 2012). Bacchi utviklet metoden som redskap i kjønnsforskning (Bacchi 1999), og viser senere hvordan metoden kan brukes i ulike politiske spørsmål (Bacchi 2009). Flere har brukt metoden, for eksempel policy-studier av temaene fattigdom (Bletsas 2010), kjønn (Lotherington 2010; Paterson 2010; Saari 2013), prostitusjon (Stenvoll 2002) og vold (Murray og Powell 2009). Christensen og Fluge (2016) bruker deler av Bacchis metode i sin kritiske diskursanalyse av brukermedvirkning i eldreomsorgen.

WPR fokuserer på tekstens underliggende betydning og diskurser og dens konsekvenser for praksis både på individuelt nivå og makronivå. Det vil si hvordan vi styres gjennom hvordan sannheter skapes. Denne tilnærmingen beskrives også som en alternativ form for dokumentanalyse, ved at det sosiale problemet som skal forsøkes løst i dokumentene ikke ses som et objektivt eksisterende problem, men er innbakt i og bestemt av politikk (Bacchi 2009). De endringene eller løsningene som skisseres som nødvendige forteller om problemrepresentasjonene.

Politikk løser altså ikke objektive problemer, men skaper og vedlikeholder aktivt bestemte diskurser, som vil påvirke dem problemene gjelder. WPR bygger på Foucault og har et sosialkonstruksjonistisk utgangspunkt. Konstruksjonisme er ifølge Bacchi (2009) en annen forståelse enn konstruktivisme. Mens individer ifølge konstruktivismen skaper virkelighet ved egne, subjektive tolkninger av omgivelser, vil innflytelsesrike omgivelser påvirke og bestemme folks virkelighetsforståelse ifølge konstruksjonismen. Når politikk former folks subjektive virkelighetsforståelse er dette maktutøving. I en slik diskursanalyse blir det derfor viktig å legge vekt på både problemrepresentasjonene i dokumentene og de problemene som ikke belyses, slik at politikk ikke blir tatt for objektiv virkelighet.



Retorikken som brukes representerer makt, hvor også implisitte, ikke direkte uttalte problemformuleringer er med på å forme holdninger i samfunnet generelt (gi næring til noen holdninger og tie i hjel andre). Metoden tar utgangspunkt i løsningsforslagene som framkommer, for så å nøste bakover og finne problemfokus og igjen diskurser, forståelser og tradisjoner som ligger bak.

En WPR- tilnærming har som mål å analysere policy fra perspektivet til grupper som taper på de gjeldende problemrepresentasjonene (Bacchi 2009). Dette samsvarer med Kallebergs definisjon av kritisk diskursanalyse i Skrede (2017:3): «Samfunnsvitenskapelig forskning bør ikke bare fortolke og forklare den sosiale realitet slik den er og har vært, den bør også søke å forandre den gitte virkelighet i retning av hva den kunne og burde være.» Denne artikkelen tar de pårørendes perspektiv, peker på utfordringer ved de gjeldende føringene, og er slik med på å vise til alternative måter å tenke på.

Ved bruk av Bacchis metode stilles konkrete kritiske spørsmål til teksten, som skal tydeliggjøre gjeldende diskurser. Bacchi (2009) forklarer også at de ulike spørsmålene ikke nødvendigvis kommer fram naturlig eller i rekkefølge i teksten, men at det svares på spørsmålene implisitt. I denne artikkelen er det lagt spesielt vekt på disse spørsmålene fra Bacchi (2009, s. xii, min oversettelse): 1: «Hva er problemet representert som?», 2: «Hvilke forforståelser eller antakelser ligger bak denne representasjonen av problemet?», 4: «Hva blir uproblematisk i denne problemrepresentasjonen, hva blir ikke omtalt, kan problemet tenkes annerledes?» (Bacchi 2009, s. xii, min oversettelse). Til slutt i artikkelen resonneres det over spørsmål nr. 5: «Hvilke effekter produseres ved denne representasjonen av problemet?» Og også spørsmål nr. 3: «Hvordan har denne representasjonen blitt muliggjort?», behandles indirekte ved å vise til endringer i velferdsstaten. I denne analysen av omsorgsmeldingen ble først løsningsforslagene analysert gjennom grundig lesing og videre kategorisering. Dette ga så mulighet for å spore til problemene som ligger implisitt og eksplisitt i dokumentene.

#### Analyse av diskurser for ønsket samproduksjon med pårørende

Nedenfor vil først de løsningene som skisseres i omsorgsmeldingen som nødvendige for å utvikle samarbeidet med pårørende være utgangspunkt for en analyse av tilhørende problemrepresentasjoner og diskurser. Etter dette vil en tredje diskurs med alternative problemforståelser som ikke blir berørt i dokumentet løftes fram. Analysen avdekker to gjeldende diskurser når det gjelder samproduksjon med pårørende; en ansvarsdiskurs og en motivasjonsdiskurs.

#### *Ansvarsdiskursen*

I meldingen skisseres nødvendigheten av at alle borgere tar mer ansvar for andre i tillegg til for seg selv. Dette er en løsning som gjelder generelt, men familie og andre nærstående, som her som nevnt defineres som pårørende, nevnes også. Innbyggerne må bli medborgere framfor konsumenter av tjenester, og det tydeliggjøres at forståelsen av medborgerskap må endres.

- Framtidas velferdssamfunn krever en ny, dynamisk og mangesidig forståelse av sosialt medborgerskap. Forholdet mellom innbyggerne og velferdsstaten innebærer i større grad enn tidligere, at rettigheter og plikter, personlig ansvar og valg, deltakelse og selvstendighet blir satt i fokus på samme tid (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):49).
- [...] Medborgerskap er den moderne måten å skape ansvarsrelasjoner mellom velferdssamfunnet og den enkelte på. [...] Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet (ibid.:49).
- [Velferdsstaten] må bygges på tillit til at folk selv vil ta ansvar og delta aktivt i fellesskapet, ikke bare gjennom offentlige ordninger, men ved å stille opp og utgjøre en forskjell for hverandre i det daglige. Slikt medansvar gir seg uttrykk både i organisert deltakelse i frivillige organisasjoner, samvirketiltak og brukerorganisasjoner og i mer uformell innsats i lokalsamfunnet, familie og sosialt nettverk (ibid.:12).

Forholdet mellom rettigheter og ansvar utfordres i disse sitatene. En løsning presenteres som at begrepene skal belyses mer likt enn før ved å øke vektlegging på ansvar og plikt. Dermed kan også rettigheter måtte vektlegges mindre. Samproduksjon framstilles her som en løsning som innebærer at ansvarsdiskursen styrkes, og stortingsmeldingen viser også mer konkret til områder hvor det bør tas mer ansvar, hvor medansvar er en plikt til å delta i frivillig, uformelt arbeid. Det ønskes, jamfør det første sitatet over, en vektlegging av *begge* områdene i medborgerskapsbegrepet på samme tid, noe som viser et syn på at rettigheter har hatt for stort fokus sammenlignet med ansvar. I omsorgsmeldingen er ikke fokuset på rettigheter ellers tilstede, noe som tyder på at ansvarsdiskursen nå styrkes på bekostning av rettigheter. Å vektlegge ansvar mer indikerer at problemet representeres som at folk ikke stiller opp nok og ikke har tilstrekkelig omsorg for andre. Dette kan ses som en privatisering av de bærekraftutfordringene velferdssektoren står overfor. Velferdsstatens ansvar tones ned, mens individets ansvar framheves. Dette er i samsvar med den nevnte utviklingen av brukermedvirkningsdiskurser i retning av samproduksjon. Det kan imidlertid ikke sies å samsvare med samproduksjonslitteratur i PA-tradisjonen, hvor det som nevnt snakkes om at individet må trekkes mer med, men på betingelse av rolleendring og at tjenestene gir fra seg makt. PSDL fokuserer som nevnt til gjengjeld på økt deltakelse i utføringen av tjenester, og framstiller det i større grad som brukerens ansvar å bidra.

En diskurs med vekt på medborgeransvar kan muliggjøres i konteksten av en sosialdemokratisk velferdsstat i endring. Å skape den aktive, ansvarlige medborger beskrives også som et mål i flere vestlige land (Rose, 1996), og Raitakari og Berger (2017) finner at en «active citizen»-diskurs kan virke ekskluderende ved at de som ikke lykkes i å leve opp til forventningene i henhold til kulturelle normer heller ikke ses som fullverdige medborgere. Aktive medborgere framstilles her som et individualistisk konsept. I omsorgsmeldingen blir individuelt ansvar og aktive medborgere også et kollektivt fenomen, da hensikten er å ta ansvar og være aktive for andre. Et fokus på individuelt, privat ansvar kan dermed ses som et tilsvarende på en vektlegging av universelle rettigheter og på individualisering hvor hver enkelt har ansvar for seg selv.

*Motivasjonsdiskursen*

Samtidig som det framstilles som et problem at pårørende som en del av den generelle befolkningen tar for lite ansvar, trekker omsorgsmeldingen gjennom «Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk» fram løsninger som skal motivere pårørende til å ta dette ansvaret. En form for motivasjon er å «løfte fram, synliggjøre og verdsette omsorgen fra familie, venner og naboer» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):58).

Målet om aktive pårørende krever tiltak. Et tiltak beskrevet i omsorgsmeldingen er at eldre skal bo lengst mulig i egen bolig, da det gjør det lettere for pårørende å slippe til.

- Studier viser at pårørende tar mer aktivt del i omsorgsarbeid i omsorgsboliger enn i sykehjem og institusjonstilbud (Bogen og Høyland 2006), og at nye boligløsninger gir flere muligheter og er bedre tilrettelagt for samarbeid mellom kommunale tjenester og brukerens nettverk (ibid.: 94).
- Sammensatte bomiljøer hvor eldre bor tett ved barn og barnebarn i stedet for bomiljøer som skiller ordinære boliger for eldre og omsorgsboliger, vil gjøre det enklere å styrke pårørendes bidrag i omsorgsarbeidet (ibid.:102).

Uttrykk som «flere muligheter» og «bedre tilrettelegging» og «gjøre det enklere» gir inntrykk av harmoni og verdiskaping for alle parter i samproduksjonen.

Pårørende skal også motiveres økonomisk, og i Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020 ønskes en endring av omsorgslønnsordningen. Den skal forenkles, integreres bedre og gi «[...] større grad av forutsigbarhet i tildeling og utmåling av ytelser innenfor rammen av det kommunale selvstyret» (ibid.:63). Ikke minst er hensikten med en lovendring å styrke muligheten for omsorgslønn for de med ekstra tyngende omsorgsoppgaver. I januar 2017 ble loven vedtatt endret. Fra ordlyden i § 3-6; «Kommunen skal ha tilbud om omsorgslønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid» endres den 01.10.2017 til «Kommunens ansvar overfor pårørende. Til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid skal kommunen tilby nødvendig pårørendestøtte blant annet i form av: 1. opplæring og veiledning, 2. avlastningstiltak, 3. omsorgsstønad» (Prop. 49 L (2016–2017):33). I rundskrivet heter det blant annet: «Å samle tiltakene rettet mot pårørende i en felles bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven vil være et virkemiddel for å sikre nødvendig pårørendestøtte, samtidig som det også vil kunne bidra til å synliggjøre og anerkjenne pårørendes innsats» (ibid.:2).

Det skal ifølge proposisjonen også bli lettere å få innvilget avlastningstiltak og få informasjon om ulike muligheter samt kursing i hvordan å samhandle med kommunale tjenester. Ved lovendringen og i proposisjonen ser vi at omsorgsmeldingens føringer for å motivere pårørende til ytterligere innsats har gitt endring i praksis, i form av at tjenestene må fokusere på å gjøre det lettere å bidra i omsorgsarbeid. Tjenestene er imidlertid likevel fortsatt basert på skjønn, og fokuset skal økes først og fremst for de som anses for å ha ekstra tyngende omsorgsarbeid.

I tillegg skal også arbeidslivet tilrettelegges ved å ansvarliggjøre arbeidsgivere angående fleksible ordninger for de som har omsorgsoppgaver.

Samarbeidet mellom kommunen og pårørende skal konkretiseres, hvor «[pårørende] bør få vite hvordan samspillet kan bli mest mulig forpliktende fra kommunens side og ha definerte grenser for sin rolle» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):62).

Et problemfokus i Morgendagens omsorg blir dermed også at det er for vanskelig og for lite motiverende for pårørende å ta ansvar og utføre arbeid, og samarbeidet er i dag for lite samordnet og strukturert. Kommunen og arbeidsgivere bør legge til rette for at dette blir mer attraktivt og motiverende, ved hjelp av tiltakene beskrevet over. Pårørendes rolle blir å være bidragsytere i utføringen av omsorgsarbeidet i samproduksjonen med kommunen. Ved å fokusere på hva som gir verdi for pårørende, ønskes et tilsvarende bidrag i praktisk arbeid. Her ses klare paralleller til Alford (2016) som tar opp at PSDL må legge vekt på hva som gir verdi for brukersida ved samproduksjon. Innflytelse i tjenesteproduksjonen er ifølge begge retninger i samproduksjonsteori altså sett som en verdi i seg selv, noe som omsorgsmeldinga ikke setter på dagsorden.

### *Innflytelsesdiskursen – det som ikke omtales*

For å finne hvordan politiske dokumenter konstruerer virkelighet gjennom diskurser, er også en viktig del av analysen som nevnt jamfør Bacchi hva som ikke representeres som problemer i politiske dokumenter.

Et tema som i liten grad tas opp i dokumentene når det gjelder samarbeid med pårørende er makt og innflytelse i tjenesteproduksjonen. Når det gjelder samarbeidet med offentlige tjenester er makten jamfør Lipsky (2010) skjevt fordelt, hvor ansatte har makt i form av profesjonskunnskap, råderett over midlene og skjønnsutøvelse i saksbehandlingen.

En alternativ problemrepresentasjon når det gjelder samproduksjon av tjenester er at pårørende ofte sliter med samarbeidet med de kommunale tjenestene. Det beskrives ofte som en kamp å få de tjenestene de ønsker for sine familiemedlemmer (Hegli og Foss 2009; Jenhaug 2014; Lundebj 2008; Vaaland 2007), og kampen omfatter også å få bestemme hvor stor byrde en skal ta selv og om å få innsyn og innflytelse i tilbudet (Kjellebold 2008). Et problem er at innvilgning av og innholdet i tjenestene ofte er basert på skjønn, og at ansatte på grunn av arbeidspress og krav om kostnadseffektivitet bruker skjønnen til å avslå tjenester og begrense innholdet (Lipsky 2010). Bruken av skjønn gjelder også fortsatt i endringer av omsorgslønnsordningen som nevnt over, noe mange høringsinstanser har uttrykt bekymring for (Prop. 49 L (2016–2017)). Hvis ansvarsdiskursen angående pårørende står sterkt i de kommunale tildelingsenhetene, vil skjønnsutøvelsen kunne påvirkes og begrense tildeling av tjenester. Pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 gir nærmeste pårørende rett til informasjon om bruker, enten hvis brukeren samtykker eller hvis denne ikke er samtykkekompetent. Til tross for retten til informasjon og ønske om involvering, gis dette i mindre grad enn loven tillater (Bjørkquist og Hansen 2017; Kjellebold 2008). Pårørende kan ofte regnes som eksperter på sine nærmeste. Spesielt når primærbrukeren ikke selv kan gi direkte uttrykk for ønsker og behov eller er umyndige (for eksempel barn, utviklingshemmede og brukere med ervervede hjerneskader), kan pårørende være en ressurs. Tjenestene skal jamfør helsepersonelloven gi et faglig forsvarlig tilbud, og pårørendes informasjon og kunnskap om brukeren kan være en forutsetning for å kunne gi det riktige tilbudet (Kjellebold 2008). En diskurs med bakgrunn i en problematisering av disse forhold-

dene ville framheve behovet for økt innflytelse, ville kunne se pårørende som eksperter, og deres ekspertkompetanse ville lettere kunne bli tatt til følge.

I omsorgsmeldingen nevnes ikke at kvinner, ifølge Daatland mfl. (2009) og Slagsvold mfl. (2009), som nevnt ikke ønsker å bidra mer i utøvelsen av pårørendearbeid. Det ser derimot ut til at de gjør mye fordi de opplever at de må, på grunn av manglende oppfølging fra kommunene og av kjærlighet til familiemedlemmet. Å fokusere på dette som et problem i dokumentene ville også kunne åpnet for økt oppmerksomhet på innflytelse i samproduksjonen på planleggings- og tilretteleggingsnivå.

En løsning ved fokus på manglende rettigheter og innflytelse kunne være å oppfordre til større grad av informasjon til ansatte om regelverket og strengere håndhevelse av reglene. Omsorgsmeldingen kunne, jamfør Alford (2016) fokus på verdier, oppfordre de kommunale omsorgstjenestene direkte til å avklare i hvert enkelt tilfelle hva de ønsker av bidrag fra den pårørende og hva den pårørende ønsker fra kommunen. Her er derimot løsninger skissert på forhånd, uten å inkludere økt innsats fra kommunen og økt innflytelse i tjenestetilbudet til den enkelte som en mulig del av en samproduksjon.

Omsorgsmeldingens problemrepresentasjoner og dette alternative problemfokuset kan i omsorgsmeldingen ses som dikotomier når det gjelder løsninger og konsekvenser. Diskursen om pårørendes rettigheter og innflytelse ser ut til å bli svekket ved at diskursene om ansvar og motivasjon blir styrket. Målet er tilrettelegging for å styrke deltakelse i utføringen av omsorgsarbeid, og da ville fokus på rettssikkerhet og medvirkning muligens virke hemmende for dette målet. En diskursendring mot vektlegging av ansvar i omsorgsmeldingen synes for eksempel ved en generelt større vektlegging av rettigheter og innflytelse sju år tidligere i Stortingsmeldingen «Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsmuligheter» (St.meld. nr. 25 (2005–2006)). Her er det også økt oppmerksomhet på ansvar hos brukerne, men innflytelse nevnes også spesifikt (s.14):

Reell brukerinnflytelse forutsetter at forvaltning, fagprofesjoner og behandlingsapparat er bevisst og kritisk til sin egen maktposisjon og legger myndiggjøring av brukeren til grunn for sitt arbeid. Dette innebærer at brukerne tilføres økt makt og innflytelse og i størst mulig grad settes i stand til selv å ta valg.

Når det gjelder pårørend omsorg heter det i den samme stortingsmeldingen at «[...] Familieomsorgen i framtida [vil] utgjøre en mindre andel av den samlede omsorgen». Dette står heller ikke skrevet i omsorgsmeldinga, og kan ses som uttrykk for en endring av hva en forventer av pårørende framover.

## KONKLUDERENDE DISKUSJON

I denne artikkelen spørres det etter hvordan myndighetene ønsker å samprodusere tjenester med pårørende framover. Teori om samproduksjon har som nevnt ulike kriterier for vellykket og fruktbar samproduksjon, og omsorgsmeldingen vektlegger disse kriteriene i ulik grad.

Myndighetene ønsker å motivere for økt samproduksjon for å støtte en felles, offentlig verdi om en bærekraftig velferdsstat. Gjennom fraværet av en innflytelsesdiskurs kan det

tolkes at samproduksjon framstilles med mål om at pårørende skal *utføre* arbeid, uten nødvendigvis å ha *innflytelse* i tjenesteproduksjonen. Samproduksjon i utføringen av arbeid og å ta privat ansvar framstilles som harmonisk og som en nødvendig og villet løsning, og blir dermed en måte å styre på.

Samproduksjon og samskaping framstilles i stortingsmeldingen som en metode som skal tilføres tjenestene:

Kjernen er nye relasjoner mellom brukere, pårørende, ansatte i den berørte sektoren, eksperter og andre relevante aktører. Samskaping eller co-creation er en slik metode som ikke handler for, men sammen med folk (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):51).

Her brukes begrepet samskaping, som nevnt kan ses som en del av en samproduksjon, og som også ofte brukes som det samme. Samproduksjon framstilles ikke som noe som er der implisitt i all tjenesteyting, og som en må ta hensyn til og jobbe bevisst med for den enkeltes verdiskaping, jamfør PSDL. Når samproduksjon er noe som skal tilføres tjenestene er det i tråd med hvordan teori fra «public administration»-tradisjonen tenker om samproduksjon. Nye relasjoner og mer samhandling skal tilføres, men i liten grad i form av innflytelse og partnerskap. Myndighetene foreslår ulike tiltak som tydeliggjøring, opplæring, avlastning, avtalefesting og økonomisk kompensasjon. Disse tiltakene kan ses som forhåndsbestemte verdiforslag som skal gjøre møtet mellom forventningene og opplevelsene til brukeren positive, men det legges ikke vekt på at opplevelsen av innflytelse også kan være viktig for motivasjonen for samproduksjon. Det er neppe generelle verdiforslag som menes når Alford (2016) i videreutviklingen av PSDL forklarer at en må ta utgangspunkt i hva som gir verdi for brukeren. Dette blir en harmonisering av samproduksjon som ikke problematiserer maktforholdet mellom brukere og ansatte. I tilfeller hvor verdiforslagene samsvarer med de pårørendes forventninger vil det kunne gi verdi for de pårørende. Hvis de ikke samsvarer, vil pårørendes opplevelse være negativ, eller «co-contamination/co-destruction of value», noe som ikke fremmer samskaping av verdi for begge parter. Myndighetene skal gjennom kursing og opplæring lære pårørende å samhandle med tjenestene, og en skal settes i stand til å «ta makten», den skal ikke *gis* fra de ansatte slik som hos Ostrom og Ostrom (1977) og Needham og Carr (2009). Alle pårørende har imidlertid ikke nødvendigvis ressurser til å delta i opplæring i samarbeid med kommunale tjenester for å få innflytelse, eller å ta initiativ til utvidet samproduksjon jamfør PSDL, men kan ha behov for at innflytelse og likeverd er en naturlig del av en samproduksjonsdiskurs. Et fokus på innflytelse og rettigheter ville også kunne føre til økt verdiskaping for brukerne, ved at pårørende kan gi nyttig informasjon som kan hindre prøving og feiling.

Samproduksjon defineres teoretisk på ulike måter, og denne artikkelens analyse av omsorgsmeldingen viser at policy vektlegger enkelte aspekter framfor andre. Det vil si at plikt, ansvar og utføring av arbeid vektlegges i ønsket om nye former for samarbeid med pårørende, mens makt og rettigheter er utelatt. Dette er i samsvar med utviklingen av brukermedvirkning i retning av en samproduksjonsdiskurs jamfør Christensen og Fluge (2016) og Askheim (2016, 2017). Det må ifølge PA-perspektivet bevisst tilføres makt og likeverd for å identifisere hva som er brukernes verdier og å sikre at brukernes kunnskap tas hensyn til. En diskurs som handler om innflytelse ville bidra til å sette fokus på slikt part-



nerskap og likeverd i tjenesteproduksjonen. Vi ser altså at gjeldende diskurser om pårørendesamarbeid styrker den generelle samfunnsutviklingen hvor pendelen svinger mot økt ansvar og bort fra en diskurs om innflytelse.

Kritisk diskursanalyse fokuserer som nevnt på hvordan diskurser er en form for sosial praksis og gir bestemte virkninger på samfunnet. Bacchi (1999, 2009) beskriver med bakgrunn i Foucault dette blant annet som hvordan sannhet og subjekters virkelighetsforståelse konstrueres gjennom politisk diskurs. Når det i omsorgsmeldingen fokuseres på ansvar og tilrettelegging for deltakelse, vil det påvirke forståelsen av en god medborger, noe som også støttes av tidligere kritikk av samproduksjon/samskapingsteori (Skålén, Felleson og Fougère 2006; Skålén, Fougère og Felleson 2008). Det står også i omsorgsmeldingen at likestilling er et mål og at deltakelse skal være frivillig. Likevel, hvis pårørendediskursen som vises i omsorgsmeldingen internaliseres vil en dømme egen innsats ut fra hva som forstås som en god pårørende, altså om en makter å være en aktiv medborger og bidrar til å utføre arbeid utenom lønnet arbeid. Når samtidig forventningene som nevnt er større til kvinners enn til menns innsats som pårørende, vil også motivasjons- og ansvarsdiskursen kunne appellere til kvinner i større grad enn til menn. Hvis omsorgstjenestene tar opp en forsterket ansvars- og motivasjonsdiskurs, og samtidig har større forventninger til kvinner enn til menn, vil det kunne bli vanskelig for kvinnelige pårørende å ønske seg mer lønnet arbeid og større grad av likestilling. Slik vil i praksis politisk diskurs være overlegen brukernes makt. Hvis vi følger denne tanken vil en samproduksjon med fokus på pårørende som bidragsytere i utføringen av omsorgsarbeid kunne oppleves rettferdig, til tross for at den vil kunne svekke, eller «samødelegge» den offentlige, felles verdien av likestilling (Co-destruction of public value). Ansvarsdiskursen står slik i motsetning til Larkin og Milne (2014:33): «Carers being able to choose to walk away from their caring role would be a primary indicator of enhanced carer empowerment». Det kan i årene som kommer bli vanskelig å stille spørsmål ved en rolle som pårørende hvor en måles etter det arbeidet en gjør for andre. Pårørende skal forholde seg til to motstridende ansvarsdiskurser, hvor en skal ta ansvar for seg selv og gjøre seg fortjent til velferdsgoder, samtidig som en skal ta ansvar for sine familiemedlemmer. Den formen for samproduksjon som myndighetene fremmer vil også kunne styrke det private markedet, og føringene for samproduksjon med pårørende kan bidra til endring av den sosialdemokratiske velferdsmodellen, ved at det som nevnt ifølge Kvist og Greve (2011) blir et spørsmål om hvor lenge de som benytter private tjenester vil ønske å betale skatt til offentlig velferd. Dette er i tråd med nyliberalistiske verdier, og støtter opp om en utvikling av den sosialdemokratiske velferdsstaten i en nyliberalistisk retning, slik også kritikken av samproduksjon og samskaping viser (Skålén 2010; Skålén mfl. 2006; Skålén mfl. 2008). Hvis en samproduksjonsdiskurs i praksis skal fortsette å fremme ansvar og motivasjon for utføring av arbeid på bekostning av fokus på innflytelse kan det være grunn til bekymring for økende klasseskiller gjennom privatisering på den ene siden og tilbakeføring av omsorg til familien på den andre, på lik linje som i Sverige. Forsterking av én type offentlig verdi, som aktive og ansvarlige medborgere, vil slik altså kunne svekke andre offentlige verdier som likestilling og deltakelse i arbeid. Å undersøke hvordan slike diskursive endringer som styringsmekanismer på makronivå i samfunnet står i forhold til samproduksjon med pårørende i tjenestene i praksis vil være en viktig forlengelse av denne dokumentanalysen.

## LITTERATUR

- Alford, J. og O. Hughes (2008) Public value pragmatism as the next phase of public management, *The American Review of Public Administration*, 38(2):130–148. DOI: 10.1177/0275074008314203.
- Alford, J. (2009) *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Alford, J. (2016) Co-production, interdependence and publicness: extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, 18(5):673–691.
- Andersen, J.G. (2012) Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden, i A. Anttonen, L. Häikiö og K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity* (s. 162–186), Cheltenham: Edward Elgar.
- Askheim, O. P. (2016) Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg, *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(01):24–36.
- Askheim, O.P. (2017) Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02): 134–149. DOI: 10.18261/issn.2464-3076-2017-02-03.
- Bacchi, C.L. (1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*, London: Sage.
- Bacchi, C.L. (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be*, French Forest: Pearson.
- Bjørkquist, C. og G.V. Hansen (2017) Samproduksjon med pårørende til personer med ROP-lidelser, *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 3(03):194–203.
- Bletsas, A. (2010) *Poverty in the 'age of affluence': a governmental approach*, PhD-thesis, Adelaide: University of Adelaide.
- Bletsas, A. og C. Beasley (2012) Introduction, i A. Bletsas og C. Beasley (red.) *Engaging with Carol Bacchi. Strategic interventions and Exchanges* (s. 1–5), Adelaide: University of Adelaide.
- Bogen, H. og K. Høyland (2006) *Egen bolig – også når helse svikter? Evaluering av nye omsorgsboliger for hjelpetrengende eldre*, Trondheim: SINTEF byggforsk.
- Bovaird, T., G.G. Van Ryzin, E. Loeffler og S. Parrado (2015) Activating citizens to participate in collective co-production of public services, *Journal of Social Policy*, 44(01):1–23.
- Bratberg, Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breimo, J.P. (2014) Koordinering og tilstedeværelse – om kjønne forventninger til pårørende i rehabiliteringsprosesser, *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 38(3/4):253–269.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby og L. Bloomberg (2014) Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management, *Public Administration Review*, 74(4):445–456. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Burr, V. (2003) *Social Constructionism* (2. utg.), New York: Routledge.
- Christensen, K. og S. Fluge (2016) Brukermedvirkning i norsk eldreomsorgspolitik – Om utviklingen av retorikken om individuelt medansvar, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(03):261–277. DOI: 2464-3076-2016-03-04.
- Daatland, S.O., B. Slagsvold og I.A.L. Åsland (2009) Hvor langt strekker familiens ansvar seg?, *Samfunnsspeilet*, 1:105–109.
- Echeverri, P. og P. Skålén (2011) Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation. *Marketing Theory*, 11(3):351–373. DOI: 10.1177/1470593111408181.

- Ervasti, H., J.G. Andersen og K. Ringdal (2012) Introduction, i H. Ervasti, J.G. Andersen, T. Fridberg og K. Ringdal (red.), *The future of the welfare state: social policy attitudes and social capital in Europe* (s. 1–16), Cheltenham: Edward Elgar.
- Gautun, H. (2003) *Økt individualisering og omsorgsrelasjoner i familien. Omsorgsmønstre mellom middelaldrende kvinner og menn og deres gamle foreldre*, doktorgradsavhandling, Fafo, Oslo.
- Gautun, H. (2008) *Arbeidstakere og omsorg for gamle foreldre – den nye tidsklemma*, Fafo, rapport, Oslo nr. 40.
- Greve, B. (2011) Editorial introduction: the Nordic welfare states – revisited, *Social Policy & Administration*, 45(2):111–113. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00758.x.
- Hegli, T. og C. Foss (2009) De «tapte» forhandlinger — Eldre ektefellers erfaringer med medvirkning i møtet med hjemmesykepleien, *Nordic Journal of Nursing Research*, 29(2):23–27. DOI: 10.1177/010740830902900206.
- Herlofson, K., og Ugreninov, E. (2014) Er omsorgsfulle fedre omsorgsfulle sønner? – Likestilling hjemme og hjelp til eldre foreldre, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(3):322–346.
- Hernes, H. (2014) The welfare state and women power, i C. Pierson, F.G. Castles og I.K. Naumann (red.), *The Welfare State Reader* (3. utg., s. 120–128), Cambridge: Polity Press.
- Holmøy, E., J. Kjelvik og B. Strøm (2014) *Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover*, Rapporter nr. 14, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Jakobsson, N., A. Kotsadam, A. Syse og H. Øien, (2016) Gender bias in public long-term care? A survey experiment among care managers, *Journal of Economic Behavior & Organization*. DOI: 10.1016/j.jebo.2015.09.004.
- Jenhaug, L. (2014) «Det gjør det mulig å ha en familie samla»: Foreldres erfaringer når et barn har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse, Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer.
- Juhila, K., S. Raitakari og C.H. Löfstrand (2016) Responsibilisation in governmentality literature, i K. Juhila, S. Raitakari og C. Hall (red.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, Abingdon: Routledge.
- Katzin, M. (2014) Tillbaka till familjen: privat och offentligt ansvar i den svenska äldreomsorgen, *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift* (2):37–53.
- Kjellevoid, A. (2008) Pårørende i psykisk helsearbeid, *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 5(4):355–365.
- Kvist, J. og B. Greve (2011) Has the Nordic welfare model been transformed?, *Social Policy & Administration*, 45(2):146–160. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00761.x.
- Larkin, M. og A. Milne (2014) Carers and empowerment in the UK: a critical reflection, *Social Policy and Society*, 13(1):25–38.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.), New York: Russell Sage Foundation.
- Lotherington, A.T. (2010) LDO er løsningen – hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings- og diskrimineringsombudet, i A.-J. Berg, A. B. Flemmen og B. Gullikstad (red.), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet* (s. 39–70), Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Lundeby, H. (2008) *Foreldre med funksjonshemmete barn: en studie av familiemønster, yrkesaktivitet og møter med hjelpeapparatet*, Doktoravhandling, NTNU, Trondheim.
- Meld. St. nr. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. nr. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

- Murray, S. og A. Powell (2009) «What's the problem?»: Australian public policy constructions of domestic and family violence, *Violence Against Women*, 15(5): 532–552. DOI: 10.1177/1077801209331408.
- Needham, C. (2007) Realising the potential of co-production: negotiating improvements in public services, *Social Policy & Society*, 7(2):221–231. DOI: 10.1017/S1474746407004174.
- Needham, C. og S. Carr (2009) SCIE Research Briefing 31: Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation, *Policing*, 8(11).
- Neumann, I.B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*, Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Osborne, S.P. (2010) Delivering public services: Time for a new theory?, *Public Management Review*, 12(1):1–10. DOI: 10.1080/14719030903495232.
- Osborne, S.P., Z. Radnor og G. Nasi (2013) A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach, *The American Review of Public Administration*, 43(2): 135–158. DOI: 10.1177/0275074012466935.
- Osborne, S.P., Z. Radnor, T. Kinder og I. Vidal (2015) The service framework: A Public-service-dominant approach to sustainable public services, *British Journal of Management*, 26:424–438. DOI: 10.1111/1467-8551.12094.
- Osborne, S., Z. Radnor og K. Strokosch (2016) Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?, *Public Management Review*, 18(5): 639–653.
- Ostrom, E. (2012) Foreword, i V. Pestoff, T. Brandsen og B. Verchuere (red.), *New public governance, the third sector and co-production* (s. xv–xvii), New York: Routledge.
- Ostrom, V. og E. Ostrom (1977) *Public goods and public choices*, 1977:7–49.
- Pateman, C. (2014) The patriarchal welfare state, i C. Pierson, F.G. Castles og I.K. Naumann (red.), *The Welfare State Reader* (3. utg., s. 102–119), Cambridge: Polity Press.
- Paterson, S. (2010) What's the problem with gender-based analysis? Gender mainstreaming policy and practice in Canada, *Canadian Public Administration*, 53(3):395–416.
- Pestoff, V. (2009) Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2):197–224. DOI: 10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x.
- Pestoff, V. (2012) Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence, *Official Journal of the International Society for Third-Sector Research*, 23(4):1102–1118. DOI: 10.1007/s11266-012-9308-7.
- Prop. 49 L (2016–2017) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven m.m. (styrket pårørendestøtte)*: Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Raitakari, S. og N.P. Berger (2017) Making active citizens in the community in client-worker interaction, i K. Juhila, S. Raitakari og C. Hall (red.), *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, New York: Routledge.
- Ringen, S. (2006) *The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state* (2. utg.), New Brunswick: Transaction.
- Rose, N. (1996) The death of the social? Re-figuring the territory of government, *Economy and society*, 25(3):327–356.

- Rønning, R., V. Johansen og T. Schanke (2009) *Frivillighetens muligheter i eldreomsorgen*, ØF-rapport nr. 11/2009, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Rønning, R. og L.J. Solheim (1998) *Hjelp på egne premisser. Om brukermedvirkning i velferdssektoren*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Saari, M. (2013) Promoting gender equality without a gender perspective: Problem representations of equal pay in Finland, *Gender, Work & Organization*, 20(1):36–55. DOI: 10.1111/j.1468-0432.2011.00554.x.
- Sand, A.-B. (2004) Förändrad tillämpning av offentlig äldreomsorg – ett hot mot målsättningen om demokrati och jämställdhet., *Socialvetenskapelig tidsskrift*, 3–4:293–309.
- Skrede, J. (2017) *Kritisk diskursanalyse*, Oslo: Cappelen Damm.
- Skålén, P. (2010) *Managing service firms: The power of managerial marketing*, New York, Oxon: Routledge.
- Skålén, P., M. Felleson og M. Fougère (2006) The governmentality of marketing discourse. *Scandinavian Journal of Management*, 22(4):275–291. DOI: 10.1016/j.scaman.2006.07.001.
- Skålén, P., M. Fougère og M. Felleson (2008) *Marketing discourse. A critical perspective*. Oxon: Routledge.
- Slagsvold, B., S.O. Daatland, H. Brunborg og I.A.L. Åsland (2009) Er vi villig til å ta oss av gamle mor og far?, *Samfunnsspeilet*, 1:99–104.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, Oslo: Arbeidsdepartementet. <http://www.regjeringen.no>.
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsmuligheter*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Stenvoll, D. (2002) From Russia with Love?, *European Journal of Women's Studies*, 9(2):143–162. DOI: 10.1177/1350682002009002807.
- Torfin, J., E. Sorensen og A. Roiseland (2016) Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward, *Administration & Society*, 1–31. DOI: 10.1177/0095399716680057.
- Vargo, S., og Lusch, R. F. (2004) Evolving to a new dominant logic for marketing, *Journal of marketing*, 68(1):1–17.
- Vargo, S. og R.F. Lusch (2008) Service-dominant logic: continuing the evolution, *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 36(1):1–10. DOI: 10.1007/s11747-007-0069-6.
- Vaaland, T.Ø. (2007) *Brev til en minister: Historier om psykisk helse og rus skrevet til Ansgar Gabrielsen*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vabø, M. (2004) Effektivitet og kvalitet i omsorgstenesten – en dragkamp mellom nye og gamle styringsidealer, i R. Dahle og K. Thorsen (red.), *Velferdstjenester i endring* (s. 194–222), Bergen: Fagbokforlaget.
- Vabø, M. og M. Szebehely (2012) A caring state for older people?, i A. Anttonen, L. Häikiö og K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity* (s. 121–143), Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Voorberg, W.H., V.J. Bekkers og L.G. Tummers (2015) A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, 17(9):1333–1357.

- Williams, B.N., S.-C. Kang og J. Johnson (2016) (Co)-Contamination as the dark side of co-production: Public value failures in co-production processes, *Public Management Review*, 18(5):692–717.
- Wodak, R., og M. Meyer (2009) Critical discourse analysis: history, agenda, theory and methodology, i R. Wodak og M. Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (2. utg., s. 1–33), London: SAGE.